

Les valeurs de l'Europe des valeurs : analyse juridique des valeurs à caractère constitutionnel, déclarées par les Traités européens

L'intégration européenne est, sans aucun doute, fondée sur des valeurs. Dans ce sens, l'Europe intégrée est une Europe des valeurs. Ces valeurs ont servi à la mise en place même de ce système d'intégration, ou encore elles étaient simplement à l'origine de la construction européenne. Il suffit, pour prouver un tel constat, de mentionner l'idée de la paix, valeur longuement développée par un grand nombre d'acteurs politiques et juridiques⁵⁶, et reprise dans un contexte politico-juridique qui l'exigeait⁵⁷. Ces valeurs sont également la conséquence du fonctionnement de ce système d'intégration ; elles ont été, parfois même, créées par la construction européenne. L'intégration économique, à son stade actuel très développée, est aussi, sûrement, une telle valeur.

En droit, ces valeurs apparaissent. D'une part, elles sont à l'origine des normes. En droit primaire de l'Union européenne, l'on retrouve facilement les dispositions déclarant ces valeurs⁵⁸. Puis, les actes juri-

56 Depuis Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis* (*De Jure Belli ac Pacis, libri tres, in quibus ius naturae et gentium : item iuris publici praecipuae explicantur, Parisiis : apud Nicalaum Buom, 1625*), nombreux sont les auteurs qui relient l'idée d'une coopération européenne avec la valeur suprême d'assurer la paix en Europe.

57 Voir la déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères de la France, qui affiche clairement comme objectif du projet européen : la paix et la prospérité, « L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre », reproduite sur le site de la Fondation Robert Schuman, <http://www.robert-schuman.eu/fr/declaration-du-9-mai-1950>.

58 Voir l'article 2 du Traité sur l'Union européenne.

diques qui sont fondés sur ces déclarations de valeurs sont nombreux. Il est possible de mentionner, à ce titre, tous les actes juridiques du droit dérivé pris pour la réalisation des objectifs de l'intégration européenne, qui se rattachent ainsi à ses valeurs⁵⁹. D'autre part, elles sont également présentes au stade de l'application des normes. L'interprétation téléologique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en témoigne amplement, et il est intéressant de voir que c'est même dans l'intérêt de l'intégration, considérée en elle-même, à juste titre, comme une valeur, que les principes faisant émerger l'ordre juridique de l'Union européenne ont été élaborés par la Cour⁶⁰.

Nous pouvons même soutenir l'idée que l'émergence d'un ordre juridique propre, en soi, est une valeur dans le domaine du droit⁶¹, mais non uniquement, de même que la mise en place d'un système institutionnel est une valeur dans le domaine politique, et même en-dehors de celui-ci. C'est bien l'essence même de l'approfondissement européen. Le fait que l'intégration européenne ait été construite par le droit, ce qui a eu de nombreuses conséquences dont quelques unes seront à la base de nos analyses, est une valeur, une valeur très européenne. La construction d'une intégration, qu'elle soit économique ou politique, s'effectue par les normes juridiques permettant l'aboutissement du projet tout en marquant aussi ses limites. La force de l'intégration réside ainsi dans ce droit qui dépasse les considérations politiques, limitant leur marge de manœuvre, et a, très certainement ainsi, des conséquences parfois dangereuses.

L'intégration européenne a, bien sûr, ses limites. Par définition, un projet et le processus qui l'a initié, ayant pour but de créer de l'unité,

59 Si l'on reste autour de l'idée de la valeur de la paix, il suffit de rappeler toutes les positions et stratégies communes adoptées dans le cadre de l'ancien deuxième pilier du Traité de Maastricht (Politique extérieure et de sécurité commune) faisant référence à cette valeur de base.

60 Il s'agit du très fameux arrêt *Van Gend en Loos* de la CJCE dans lequel la Cour a fait référence aux objectifs de l'intégration européenne pour argumenter sur l'effet direct du droit communautaire. Cf. CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. C-26/62.

61 JACQUE (J.-P.), « Droit constitutionnel national, Droit communautaire, CEDH, Charte des Nations Unies. L'instabilité des rapports de système entre ordres juridiques », *Revue française de Droit constitutionnel*, 2007, n°69, PUF, Paris.

se heurtent à la diversité. Or, la diversité est également une valeur, une valeur aussi très européenne⁶². Les entités constituant l'Union européenne, notamment les États membres, présentent des spécificités, des particularités qui créent leurs identités, notamment les identités nationales. Il est tout de suite à souligner qu'il ne s'agit pas d'un obstacle à l'intégration, mais bien d'une réalité de fait, et pour ainsi dire, de valeur, que l'intégration européenne doit prendre en compte. Cette diversité est riche, et s'est enrichie d'autant plus grâce au processus de l'élargissement. Parallèlement à l'unification européenne, il est également à voir son rééquilibrage avec une telle diversité.

L'Europe a également des valeurs à caractère constitutionnel, c'est ainsi qu'en droit public nous pouvons parler des valeurs de l'Europe des valeurs. Bien entendu, les valeurs exposées préalablement ont un impact et pour la déclaration et pour l'application des valeurs à caractère constitutionnel⁶³. En nous limitant uniquement au champ de l'analyse juridique, le corollaire entre l'émergence de l'ordre juridique propre de l'Union européenne et la déclaration des valeurs à caractère constitutionnel en est la preuve incontestable. Ces normes concernent l'exercice du pouvoir par l'Union européenne et, bien sûr, les limites d'un tel exercice. C'est ainsi qu'elles créent, sous forme de normes très abstraites, des normes de valeur constitutionnelle qui encadrent l'ordre juridique de l'Union⁶⁴.

L'ordre juridique de l'Union doit se définir dans sa dimension propre, mais tout en tenant compte de la dimension déjà existante des ordres juridiques nationaux. Or l'Union, sur la base de ces valeurs initiales, a

62 Il suffit de rappeler la devise même de l'Union européenne, « Unis dans la diversité », utilisée, d'une manière officielle, depuis 2000. Or il s'agit bien plus que d'une simple devise, si l'on examine la nature même de l'intégration européenne. Voir GUIRAUDON (V.), « La diversité en Europe : une évidence ? », *Raisons politiques*, 2009, n°35, Paris.

63 L'on pourrait répéter ici les valeurs générales à caractère constitutionnel, proclamées par l'article 2 TUE.

64 L'on fait référence ici, également, à des valeurs à caractère constitutionnel beaucoup plus concrètes, déclarées aussi dans des dispositions du droit primaire et clairement opposables aux institutions de l'Union européenne, comme, par exemple concernant la protection des droits fondamentaux, les dispositions de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne et tous les dispositions et principes auxquels elles se réfèrent.

des objectifs très clairs en droit : elle exige, car cela est nécessaire même pour son existence⁶⁵, une application inconditionnelle de ses normes dans ce système désormais à deux dimensions. Conscient du fait que les ordres juridiques nationaux et supranationaux fonctionnent justement comme deux dimensions d'une même réalité juridique, ne peuvent pas être séparés ni en amont, c'est-à-dire au stade de l'adoption, ni en aval, c'est-à-dire au stade de l'application des normes, le droit de l'Union a accepté d'abord sa limitation par des valeurs à caractère constitutionnel⁶⁶ pour, par la suite, opposer ces mêmes valeurs aux États membres.

À ce stade, il est à relever que ces valeurs à caractère constitutionnel sont évidemment issues des droits constitutionnels nationaux, plus précisément, de leurs développements organiques lents⁶⁷. Si l'Union européenne dispose d'un ordre juridique propre, elle n'a pas eu une telle évolution constitutionnelle. Elle a ainsi eu recours aux principes généraux du droit constitutionnel des États membres en répondant aisément aux exigences posées par ceux-ci en la matière⁶⁸, mais en donnant également lieu à certaines confusions lorsqu'il s'agit de l'interprétation de ces principes généraux⁶⁹. Ce sont ces principes qui constituent le patrimoine

65 Il suffit de rappeler que l'Union européenne repose sur le droit ; le respect de ses normes est donc essentiel. Voir, l'arrêt *Van Gend en Loos* précité. Le principe de l'État de droit reçoit ainsi un tout autre sens : la prééminence du droit, et ainsi du droit de l'Union, assure l'intégration faite par le droit.

66 En réponse au fameux arrêt *Solange* de la Cour constitutionnelle allemande (BVerfGE 37, 271), la CJCE a accepté, pas à pas, la limitation du droit de l'Union pour assurer son application inconditionnelle par les États membres. À ce propos, voir l'arrêt CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 11/70.

67 Il suffit de rappeler ainsi, à titre d'exemple, l'*Habeas Corpus Act* qui, depuis le 6 mai 1679 (soit depuis plus de 330 ans), est considéré comme un fondement de la protection des droits de l'Homme au Royaume-Uni, mais aussi, par ses perception et transposition, dans toute l'Europe.

68 Voir l'arrêt *Solange*, précité, et la réponse que l'ordre juridique communautaire de l'époque y a donné.

69 À titre d'exemple, l'on peut mentionner la différence doctrinale mais aussi pratique dans leurs applications respectives, des principes de l'État de droit, certes construits autour des mêmes questions mais tout de même différents : *Staatsrecht* et *rule of law*.

constitutionnel européen⁷⁰, ils sont consacrés en tant que « traditions constitutionnelles communes aux États membres » même au niveau du droit primaire de l'Union⁷¹.

Mais le droit de l'Union européenne impose aussi, par ses dispositions de droit primaire, le respect par les États membres de certaines valeurs à caractère constitutionnel. La raison d'un tel impératif du respect des valeurs a déjà été exposée précédemment : et pour l'approfondissement de l'intégration européenne, d'un point de vue même politique, et pour l'application adéquate de ses actes, d'un point de vue juridique, le respect de ces principes est nécessaire. Si l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) proclame ces valeurs, l'article 7 du même Traité prévoit la procédure pour sanctionner les États membres qui ne les respecteraient pas. Dans cette présente analyse, nous examinerons la définition de ces valeurs, d'origine d'abord nationale, valeurs ainsi diverses mais censées imposer des exigences juridiques claires opposables aux États, pour présenter, ensuite, la procédure de contrôle de leur respect par les États.

Un concert constitutionnel européen bien orchestré devrait ainsi faire entendre sa mélodie en Europe où en raison de la coexistence des ordres juridiques, la mélodie d'ensemble et celle des différents groupes d'instruments, ne peuvent pas être séparées. La tonalité est définie par la partition générale, c'est-à-dire européenne, qui permet aux différents groupes d'instruments, tout en sauvegardant l'harmonie d'ensemble, de jouer les notes en fonction de leurs particularités, voir en fonction de la diversité des instruments dans le respect de leurs spécificités et en reprenant leurs caractères propres dans l'ensemble de cette symphonie tout en préservant leurs identités. Car le principe du respect des identités nationales, il est à noter, est aussi déclaré par le droit de l'Union européenne⁷² bien que ce principe ne fasse pas l'objet de la présente analyse.

70 Voir, pour l'introduction de la notion, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Actes du colloque qui s'est tenu à Montpellier (France), les 22 et 23 novembre 1996, publiés par le Conseil de l'Europe, collection Science et technique de la démocratie, 1997, n°18, Strasbourg.

71 Article 6, alinéa 3.

72 Article 4, alinéa 2 du TUE.

I. La définition des valeurs à caractère constitutionnel par le droit de l'Union

Le droit de l'Union européenne expose désormais que l'intégration européenne, c'est-à-dire l'Union européenne en tant que projet politique mais aussi en tant qu'ordre juridique et institutionnel propre, est fondée sur ces valeurs⁷³, des valeurs ayant une nature juridique, voir même constitutionnelle. Si ces valeurs peuvent être considérées comme issues d'une déclaration politique, il est constant que leur contenu, normatif, est défini par le droit. L'emplacement et le libellé de ces dispositions du Traité sur l'Union européenne ne laissent aucun doute à ce sujet : il s'agit bien de valeurs à caractère constitutionnel, qui bénéficient d'une protection juridique et qui ont en tant que telles des conséquences et sur l'ordre juridique de l'Union et sur les ordres juridiques nationaux.

A/ La déclaration des valeurs à caractère constitutionnel par le droit de l'Union : une manière originale d'offrir la protection des valeurs et un programme politique

Ces valeurs à caractère constitutionnel, énoncées par le Traité sur l'Union européenne sont les suivantes : le respect des droits fondamentaux, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités, le respect du principe de l'État de droit, l'égalité et la démocratie, la liberté et la dignité humaine. Alors que ces valeurs constituent sûrement des principes constitutionnels, l'article 2 TUE énumère aussi des valeurs à caractère plutôt politique, lorsqu'il traite des sociétés des États membres. Ces dernières concernent le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. Si ces valeurs sont plutôt politiques, elles sont, tout de même, les corollaires des principes constitutionnels précédents.

Car ces valeurs à caractère constitutionnel ne peuvent pas être protégées aisément sans la réalisation de ces valeurs politiques. D'une part, ces dernières assurent les conditions politiques préalables nécessaires à la protection des premières : le pluralisme politique est une condition

73 Voir l'article 2 qui stipule : « L'Union est fondée sur les valeurs... ».

pour assurer, sur le plan constitutionnel, la démocratie, la non-discrimination, pour protéger l'égalité de droit, etc. D'autre part, c'est ainsi que l'exposé d'un tel système de valeur devient complet : les conditions politiques et l'état des sociétés doivent être en équilibre avec les principes constitutionnels, les effets sont réciproques, par exemple entre le respect du principe de l'État de droit et le caractère démocratique de la société de l'État en question⁷⁴.

De surcroît, il ne s'agit pas seulement de poser un état des lieux et une obligation juridique concernant le respect de ces valeurs, mais il s'agit aussi d'imposer un programme, que l'on pourrait qualifier de politique, et à l'Union européenne et aux États membres. Si l'on garde l'exemple du respect du principe de l'État de droit, il est constant que ce principe ne comporte pas uniquement des exigences juridiques et constitutionnelles bien précises à l'encontre de l'État en question, mais qu'il prévoit aussi un processus d'amélioration continue, un programme politique que l'État aura à réaliser⁷⁵. L'ensemble des valeurs déclarées donc dans les deux phrases de l'article 2, précité, se complète d'une manière très importante, c'est ainsi qu'une lecture claire et une interprétation sans équivoque de ces valeurs devient possible.

B/ L'origine des valeurs à caractère constitutionnel de l'Union : un recours aisé aux droit constitutionnels nationaux, sources de divergences, et au droit de la Convention européenne, source de standardisation

Pour la bonne lecture et l'interprétation adéquate de ces valeurs, il est aussi essentiel de s'intéresser à leurs origines. Si leurs respect et protection sont prévus par le droit de l'Union avec un intérêt accru comme nous l'avons présenté dans l'introduction de la présente analyse, leurs

74 Voir l'énoncé traditionnel dans la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme : « dans les sociétés démocratiques européennes », utilisé lorsqu'il s'agit de la protection des droits fondamentaux.

75 Voir, en ce sens, la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle hongroise relative à l'interprétation du principe de l'État de droit. Cf., par exemple, l'arrêt 23/1990 (X. 31.) et notamment l'opinion parallèle du président de la Cour.

origines doivent être recherchées dans d'autres ordres juridiques. Ainsi pour comprendre leur définition, connaître leur contenu normatif, il est utile d'avoir recours à ces autres systèmes. Il est à noter que les références sont encore plus avantageuses dans l'objectif d'assurer l'harmonie du concert dont la parabole a été exposée dans l'introduction : la tonalité exacte ne peut être assurée que si chaque musicien de l'orchestre dispose de la même partition, car encore une fois, si les ordres juridiques représentent des dimensions différentes, leur application se fait d'une manière parallèle ; ils ne peuvent pas, par conséquent, être séparés.

Or, ces valeurs à caractère constitutionnel, nous le rappelons encore une fois, ont fait l'objet d'un développement organique dans les droits constitutionnels nationaux. Même l'article 2 du TUE rappelle le lien entre ces valeurs et les droits nationaux lorsque, bien entendu, également, dans un objectif d'expliquer et de renforcer l'obligation du respect de ces valeurs à l'encontre des États membres, il explique que ces valeurs leur sont communes⁷⁶. Mais il est également à noter, toujours en rapport avec l'origine nationale de ces valeurs à caractère constitutionnel, que si grâce aux développements constitutionnels nationaux la définition juridique de ces principes et les exigences constitutionnelles qui en découlent sont désormais bien claires, et certains résultats de cette évolution constituent les éléments du patrimoine constitutionnel européen, les différences dans les voies de développement constitutionnel sont aussi palpables.

En raison de ces différences dans l'évolution constitutionnelle propre à tel ou tel État européen, également en rapport, pour reprendre l'idée déjà présentée sous la première lecture de l'article 2 TUE, avec le développement de leurs sociétés respectives, les définitions de ces principes et les exigences constitutionnelles qui en découlent peuvent être quelque peu différentes. Il ne s'agirait pas, en tout cas en Europe, de lectures divergentes, en droit constitutionnel, de ces principes, mais les nuances peuvent être légèrement différentes avec des conséquences

76 L'article 2, précité, dispose très exactement au début de sa deuxième phrase : « Ces valeurs sont communes aux États membres... ».

parfois importantes dans l'application de ces principes⁷⁷. Si de telles différences ne rendent pas faux le témoignage sur l'existence d'un patrimoine constitutionnel européen, et si même les définitions et les contenus normatifs des différents principes restent possibles et sont plus faciles à retrouver grâce à une étude comparée des ordres constitutionnels nationaux, l'on doit également faire attention à ces différences d'application lors de l'interprétation des valeurs.

D'une manière similaire au développement des ordres constitutionnels nationaux, même à l'échelle européenne, il existe une source propre à ces valeurs à caractère constitutionnel, différente du droit de l'Union. Il s'agit bien du droit de la Convention européenne des droits de l'homme⁷⁸. Or, si de notre point de vue le droit de cette dernière ne constitue pas un ordre juridique propre, il est néanmoins constant que par son développement, notamment grâce à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit conventionnel contribue, d'une manière essentielle, à l'élaboration des définitions, des contenus normatifs des principes ainsi qu'aux exigences constitutionnelles qui en découlent. Le droit de l'Union se réfère à ces résultats, d'une manière aisée et abondante, lorsqu'il s'agit de l'interprétation des valeurs concernées⁷⁹.

De telles références, lorsqu'il s'agit de définir les valeurs à caractère constitutionnel en droit de l'Union, nous semblent être bien logiques. D'une part, il s'agit de se référer aux résultats d'un système d'intégration politique, mis en place à l'échelle européenne, justement dans l'objectif d'assurer la protection des droits fondamentaux, du principe de l'État de droit et du principe démocratique⁸⁰. Le développement du

77 Une telle différence des nuances est, à titre d'exemple, à l'origine de l'arrêt de la CJUE *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, du 22 décembre 2010, aff. C-208/09, concernant l'opposition entre le droit de porter des titres de noblesse et le caractère républicain d'un État.

78 Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950, signée à Rome.

79 Voir, à titre d'exemple, l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft*, précité.

80 Voir le Traité sur le Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949, signé à Londres, établissant le Conseil de l'Europe. L'objectif de mettre en place un système d'intégration, cette fois-ci, politique, ressort clairement dudit Traité ainsi que de l'histoire du Conseil de l'Europe.

droit de la CEDH a contribué à donner des définitions claires aux valeurs en se fondant également, pour clore le cercle logique, sur les traditions constitutionnelles communes aux États. D'autre part, il est évident que les définitions reprises ainsi par le droit de l'Union font vraiment partie de ce que l'on pourrait appeler le patrimoine constitutionnel européen, c'est-à-dire les standards⁸¹ constitutionnels des États.

Les définitions élaborées de ces principes constitutionnels ainsi que les exigences constitutionnelles qui en découlent, sont donc, d'une part, bien claires, et peuvent faire l'objet d'un usage aisé, et sont, d'autre part, conformes aux définitions et exigences en pratique dans les ordres constitutionnels nationaux. Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme est ainsi un instrument très adapté, sur le plan juridique, pour assurer la protection de ces valeurs. S'il a, au moment du contrôle effectif du respect des valeurs, ses inconvénients, notamment dans la mesure où il impose des exigences discutables et discutées même à l'encontre du droit de l'Union⁸², en amont, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de la définition de ces valeurs à caractère constitutionnel, il ne présente que des avantages.

C/ La portée juridique des valeurs à caractère constitutionnel de l'Union : les destinataires de l'obligation de respect des valeurs dans un système à multiples niveaux

Enfin, dans l'ordre juridique de l'Union européenne, qui est incontestablement un ordre juridique propre⁸³ et qui, tel que nous l'avons vu dans l'introduction, a des mérites très importants (son émergence étant

81 C'est le terme de « standards » qui est d'usage et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et dans les travaux de la Commission de Venise. C'est sur le fondement de ce terme que l'on parle aujourd'hui d'une véritable « standardisation » dans la protection des droits fondamentaux et des principes constitutionnels, même s'il s'agit déjà d'un processus différent : ceux qui ne sont pas encore des standards, seront, par la suite, standardisés.

82 Voir l'avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne, rendu le 18 décembre 2014.

83 Voir l'arrêt *Van Gend en Loos*, précité.

une véritable révolution juridique dans nos droits contemporains), les valeurs à caractère constitutionnel apparaissent très tardivement et leurs définitions, leurs portées juridiques exactes se délimitent très lentement. Il est à rappeler que l'Union est un ordre juridique, pour ainsi dire, très pragmatique. Son droit a été créé et mis en valeur, surtout par la jurisprudence de la Cour de justice, pour servir l'objectif de l'intégration, avant tout, économique. Les principes de ce nouvel ordre juridique avaient premièrement pour objet d'assurer l'application des actes de l'Union, c'est-à-dire, selon la terminologie européenne, leur effet utile.

Tel que nous l'avons vu, le droit de l'Union commence justement à s'intéresser aux valeurs à caractère constitutionnel lorsque son application inconditionnelle par les États l'exige⁸⁴. À partir de ce moment, il se réfère aux droits nationaux, c'est-à-dire aux traditions constitutionnelles communes aux États membres, et au droit de la Convention européenne des droits de l'homme, lorsqu'il cherche à définir le contenu normatif, juridique de ces valeurs. Il est à rappeler qu'à ce stade, il s'agit essentiellement d'imposer des limites à caractère constitutionnel au droit de l'Union, or pour se protéger face aux exigences constitutionnelles nationales, le droit de l'Union préfère plutôt s'autolimiter sur ce plan. C'est ainsi que et l'objectif recherché et le pragmatisme traditionnel du droit de l'Union préconisent le recours aux sources déjà existantes.

Même lorsque l'Union dispose, ce qui est le cas aujourd'hui, de ses propres sources en la matière⁸⁵, elle est, de toute manière, également tenue de respecter ces valeurs conformément aux définitions nationales et aux exigences du Conseil de l'Europe. Il suffit de noter qu'en absence d'un tel respect des règles de la Convention européenne des droits de l'homme, par exemple, en raison des actes de l'Union européenne, les États seraient responsables, ou bien s'ils se conformaient auxdites règles, ils se placeraient en manquement à leurs obligations découlant des traités de l'Union. Mais en même temps, le droit de l'Union, par l'article 2 du TUE, impose aux États membres ces valeurs et leur respect

84 Voir l'arrêt *Solange, précité*, et la réaction de la Cour.

85 Voir, à titre d'exemple pour la protection des droits fondamentaux, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ayant force de droit conformément à l'article 6, *précité*.

tout en restant silencieux sur les définitions de ces valeurs ou encore, si l'on veut, quoique sa jurisprudence antérieure ne supporte pas forcément d'analogies sur ce point, en les définissant par les références susmentionnées.

II. Le contrôle des valeurs à caractère constitutionnel en droit de l'Union

Les valeurs à caractère constitutionnel sont, en droit de l'Union, opposables et à l'Union européenne qui est « fondée sur ces valeurs » et aux États membres auxquels « ces valeurs sont communes »⁸⁶. Nous avons vu qu'à l'égard de l'Union européenne la définition de ces valeurs (que nous considérons être, sur le plan juridique, des principes constitutionnels), ainsi que la délimitation des exigences qui en découlent, se font sur la base de trois catégories de sources, à savoir :

- sur certains éléments des droits constitutionnels nationaux considérés comme faisant partie des traditions constitutionnelles communes aux États,
- sur l'ensemble du droit de la Convention européenne des droits de l'homme bien que l'adhésion de l'Union européenne à cette dernière tarde, et pendant qu'une partie essentielle de ses exigences peut être considérée comme faisant partie des standards constitutionnels (c'est-à-dire du patrimoine constitutionnel européen),
- sur ses propres sources.

Par contre, tel que nous l'avons également vu, à l'égard des États membres, la définition de ces principes constitutionnels et des exigences qui en découlent, est encore plus controversée. Nous avons déjà mentionné la difficulté de faire usage, par voie d'analogie, des définitions, plutôt rares, que la Cour de justice de l'Union européenne a données dans sa jurisprudence, lorsque l'on cherche à définir le contenu normatif des valeurs à caractère constitutionnel à l'égard des États membres. Car il est à noter, dès à présent, que la jurisprudence constante de la Cour

86 Article 2, TUE.

de justice n'impose pas le respect de ses valeurs d'une manière séparée d'autres obligations découlant du droit de l'Union : c'est uniquement lorsque l'État membre en question est en manquement d'une obligation « concrète » que la Cour le sanctionne, même si ce manquement est plus ou moins lié au non respect des valeurs⁸⁷.

A/ Les mécanismes de contrôle juridique relatif aux valeurs à caractère constitutionnel mis en place à l'égard de l'Union européenne

Pour le contrôle du respect de ces valeurs à caractère constitutionnel par l'Union européenne, des mécanismes de contrôle juridique existent. Le fondement juridique d'un tel contrôle est consacré à l'article 6 du TUE. D'une part, la compétence du contrôle juridique revient à la Cour de justice de l'Union européenne. Cette dernière est compétente, en procédure d'annulation, pour veiller à ce que les valeurs déclarées et juridiquement définies, notamment, pour le respect des droits fondamentaux, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne soient pas violées par les actes de l'Union européenne. Si des doutes persistent, en raison du caractère limité de la procédure en annulation⁸⁸, mais aussi en raison de la réticence de la Cour de justice à fonctionner en tant que juridiction quasi constitutionnelle, il est constant qu'une procédure juridique existe pour contrôler la légalité des actes.

D'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme sera également compétente pour contrôler la conformité de l'action de l'Union européenne aux règles du droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Nombreuses sont les questions qui doivent encore être traitées avant d'aboutir à l'adhésion de l'Union européenne à ladite Convention et d'instaurer ainsi un tel mécanisme de contrôle⁸⁹. Néanmoins, conformément à l'article 6 alinéa 2 du TUE, cette deuxième voie de

87 Cf. CJUE, 8 avril 2014, *Commission c. Hongrie*, aff. C-288/14, et les conclusions de l'avocat général Melchior Wathelet présentées le 10 décembre 2013.

88 Voir, concernant les limites de la procédure en annulation, l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

89 Il suffit de rappeler l'avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne, *précité*.

contrôle juridique, notamment en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux, doit être tôt ou tard ouverte. Ainsi à l'égard de l'Union européenne, un contrôle extérieur sera également inauguré pour rendre complet le système des mécanismes de contrôle juridique.

Enfin, l'Union européenne s'oblige à respecter des valeurs à caractère constitutionnel, notamment toujours dans le domaine des droits fondamentaux, sur le fondement des traditions constitutionnelles communes aux États membres⁹⁰. Si une telle obligation, sous forme d'autolimitation, est requise par les droits constitutionnels nationaux dans l'approfondissement de l'intégration européenne⁹¹, un mécanisme du contrôle effectif du respect desdits droits dans un tel aspect est encore plus difficile à prévoir. Il est constant que les juridictions constitutionnelles nationales, pour la plupart d'entre elles, se déclarent compétentes pour le contrôle de constitutionnalité du droit primaire qui même dans une approche de droit international classique est de tendance traditionnelle, mais elles refusent de se prononcer sur la conformité des actes de droit dérivé aux normes constitutionnelles⁹².

Ainsi, si la conformité du droit primaire aux exigences constitutionnelles nationales est assurée selon les mécanismes traditionnels de contrôle de constitutionnalité, en réfutant tout de suite la logique plutôt simpliste de l'argument soutenant qu'à partir de cela, il est possible de déduire que toute l'action de l'Union européenne menée en conformité avec les règles du droit primaire serait également conforme aux règles constitutionnelles nationales, la question du respect des traditions constitutionnelles lors de l'adoption et de l'application des actes de droit dérivé se pose. Sans vouloir s'attarder sur ce point, il est à noter que c'est la recherche d'un véritable *modus vivendi* entre les juridictions nationales et la Cour de justice de l'Union européenne qui est nécessaire pour pouvoir répondre à cette question.

90 Article 6, alinéa 3.

91 Voir le sens de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande *Solange*, précité.

92 Voir, à titre d'exemple, l'arrêt 143/2010 (VII. 14.) de la Cour constitutionnelle hongroise sur la constitutionnalité du Traité de Lisbonne.

B/ Les mécanismes de contrôle politique relatif aux valeurs à caractère constitutionnel mis en place à l'égard des États membres

Mais les valeurs à caractère constitutionnel de l'Union européenne doivent être, tel que nous l'avons rappelé, également respectées par les États membres. S'agissant, ainsi que la première partie de notre analyse le révèle, des valeurs ayant un contenu normatif juridique, voir même constitutionnel, quoique substantiellement quelque peu diffus, la question se pose de savoir si le respect de ces valeurs par les États membres est contrôlé dans le cadre des mécanismes juridiques. Bien entendu, les États doivent respecter leurs propres cadres constitutionnels, et le contrôle de constitutionnalité est garanti, d'une manière ou d'une autre, dans chacun des États membres de l'Union européenne. Les États sont également tenus de respecter la Convention européenne des droits de l'homme dont ils sont, tous, membres, le mécanisme de contrôle juridique étant prévu conformément au Traité de Rome au sein du Conseil de l'Europe.

Or nous pouvons, dès le départ, constater que l'Union européenne prévoit plutôt un mécanisme politique de contrôle au lieu d'établir un mécanisme juridique conforme à la nature constitutionnelle des valeurs. Nous soulignons que, comme nous l'avons déjà mentionné, lorsqu'un État membre mis en cause dans le cadre d'une procédure en manquement (c'est-à-dire dans le cadre d'un mécanisme juridique) a violé une obligation précise des traités européens faisant intervenir les valeurs à caractère constitutionnel, il peut voir cette violation être sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne⁹³. Le contrôle juridique d'une violation des valeurs européennes sera donc possible dans l'hypothèse où cette violation est liée à un manquement aux obligations contenues dans les Traités européens ou en droit dérivé. Par contre, lorsqu'il s'agit « uniquement » du non respect desdites valeurs, conformément au Traité sur l'Union européenne, ce sont plutôt des mécanismes politiques de contrôle qui peuvent être déclenchés.

93 Voir, à titre d'exemple, l'arrêt de la CJUE, *Commission c. Hongrie*, précité.

Le contrôle du respect des valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée, et qui sont communes à ses États membres, intervient même avant l'adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne. Le respect de ces valeurs fait, indéniablement, partie des critères de l'adhésion⁹⁴ appelés les critères de Copenhague⁹⁵. L'article 49 du TUE fait directement référence à l'article 2. La Commission européenne, dans ses rapports de suivi⁹⁶, contrôle ainsi le respect de ces valeurs à caractère constitutionnel par les États en question. De même, ce contrôle peut être maintenu après l'adhésion des États, notamment conformément à des dispositions prévues dans le traité d'adhésion⁹⁷. Le contrôle effectué dans ce cadre par la Commission, qui est certes le « gardien » des traités, mais qui est aussi, dans le système institutionnel européen, une institution ayant la responsabilité politique, revêt des caractères plutôt politiques.

Il est clair que dans un tel mécanisme, même s'il s'agit de contrôler le respect des valeurs à caractère constitutionnel, il n'y a pas lieu à l'intervention des institutions juridictionnelles. C'est la Commission européenne qui a la compétence d'apprécier le respect de ces principes en faisant recours aux définitions à caractère juridique, des exigences découlant de ces valeurs, et qui doit se prononcer sur le fait de savoir si l'État en question respecte ou ne respecte pas entièrement lesdits principes. Même la conséquence d'un tel contrôle est politique dans la mesure où en cas de non respect des valeurs, c'est l'adhésion de l'État en cause qui peut être retardée, mais il ne s'agit nullement de sanctions au sens juridique du terme.

L'innovation majeure concernant le contrôle du respect de ces valeurs réside dans le nouveau mécanisme de contrôle inauguré par l'article 7 du Traité sur l'Union européenne. Dans l'hypothèse qui y est prévue, ce sont les États membres de l'Union européenne qui peuvent faire l'objet d'un tel contrôle. Il s'agit encore une fois de voir si l'État en question respecte ou ne respecte pas les valeurs à caractère constitutionnel

94 Article 49 du Traité sur l'Union européenne.

95 C'est à Copenhague que les critères d'adhésion ont été précisés, lors du Conseil européen de juin 1993.

96 Ce régime de rapport de suivi concernant les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne a été mis en place en 1997.

97 Tel était le cas pour la Bulgarie et la Roumanie après leur adhésion à l'Union européenne, en 2007.

proclamées par l'article 2, précité. Si la sanction prévue en cas de non respect est déjà de nature juridique, puisqu'il s'agit de suspendre certains droits (droit de vote, bénéfice des fonds européens) « découlant de l'application des traités »⁹⁸, le mécanisme établi est, néanmoins, plutôt de caractère politique. Pour le démontrer, il suffit de rappeler que ce sont encore une fois les institutions politiques de l'Union européenne qui interviennent et qui décident sur la base des constats plutôt politiques par un vote respectant les majorités prévues par le Traité.

Il est intéressant de remarquer, sur ce point, que la Commission européenne est revenue sur la question de l'application de ce mécanisme de contrôle. Dans sa communication publiée le 11 mars 2014⁹⁹, elle propose une procédure en quatre étapes en revendiquant des compétences importantes en la matière. Il n'est donc pas surprenant que dans son document de travail du 27 mai, le service juridique du Conseil de l'Union européenne donne un avis plutôt défavorable à une telle application de l'article 7 TUE. Déjà ces échanges interinstitutionnels démontrent bien le caractère politique très sensible du mécanisme de contrôle qui a été considéré, par la suite, comme une véritable arme nucléaire aux yeux des acteurs européens. Pour la présente analyse, nous voulons simplement attirer l'attention sur le fait qu'encore une fois le contrôle du respect des valeurs à caractère constitutionnel, c'est-à-dire des principes juridiques, est devenu l'objet d'un mécanisme politique.

De notre point de vue, l'Union européenne risquerait ainsi, une fois que le respect des valeurs à caractère constitutionnel sera établi grâce à des régimes internes et externes de contrôle à caractère juridique, de se lancer dans une aventure périlleuse lorsqu'elle envisagera de contrôler le respect de ces valeurs par les États, mais cette fois-ci à travers des mécanismes à caractère politique. Non seulement la nature juridique de ces valeurs, qui souffrent de plus de l'absence de définition juridique propre dans l'ordre juridique de l'Union (comme nous l'avons démontré dans la première partie de notre analyse), mais aussi le manque d'un véritable contrôle juridictionnel mettraient en cause l'objectivité du mécanisme. Toujours de notre point de vue, la compétence du contrôle du respect par les États membres de ces valeurs, certes essentielles pour

⁹⁸ Article 7, alinéa 3.

⁹⁹ Communication n°COM(2014)158.

mener à bien le projet européen, devrait revenir au régime de protection du Conseil de l'Europe, mais il conviendrait de laisser entre les mains de l'Union européenne un garde fou politique.